



Fejl! Ukendt betegnelse for dokumentegenskab.
Fejl! Ukendt betegnelse for dokumentegenskab.
Fejl! Ukendt betegnelse for dokumentegenskab.

NOTAT

06-06-2012

Til Socialudvalget

Sagsnr.
2012-434316

Dokumentnr.
2012-434316

Bilag 1: Baggrundsnotat vedr. medlemsforslag og spørgsmål fra Socialudvalget om praksis efter aktivlovens § 81

På Socialudvalgets møde den 30. maj 2012 vedtog udvalget medlemsforslag fra Socialdemokraterne om aktivlovens § 81 med følgende indhold:

”Det foreslås,
at Socialforvaltningen undersøger muligheden for ændring af praksis ved udbetaling af enkeltydelser efter aktivlovens § 81. I undersøgelsen skal indgå muligheden for:

- At foretage udbetaling af enkeltydelse som også kan omfatte husleje
- Administration af husleje forinden udbetaling af anden hjælp
- Hjælp til husleje på trods af Sanktionering.

Forvaltningen bedes forelægge forslag til praksisændring for udvalget inden udgangen af juni måned.”

Desuden stillede udvalget en række spørgsmål til Socialforvaltningen:

1. Forvaltningen bedes give et klart svar på, hvorvidt det er lovligt at bevilge en ydelse efter aktivlovens § 81 til en huslejerestance.
2. Forvaltningen bedes redegøre for praksis i andre kommuner: Aarhus, Frederiksberg og Tårnby Kommuner skulle have en anden praksis vedrørende aktivlovens § 81 end Københavns Kommune.
3. Forvaltningen bedes rette henvendelse til Socialministeriet vedrørende praksis i forhold til aktivlovens § 81.
4. Forvaltningen bedes udarbejde en oversigt, som viser de økonomiske konsekvenser af en ændret praksis for såvel kommunen som den enkelte borger. I forhold til den enkelte borger bedes forvaltningen udarbejde en business-case, der viser både kortsigtede og langsigtede konsekvenser for borgeren.
5. Forvaltningen bør overveje, hvordan det kunne være muligt, at hjælpe en borger fra et dyrt til et billigt byggeri, hvis årsagen til en truende udsættelse er en dyr husleje.
6. Forvaltningen bedes skønne, hvorvidt socialrådgiverne foretager det rette individuelle skøn i afgørelser vedrørende aktivlovens § 81.

**Mål og Rammekontor
for
Voksne**

Bernstorffsgade 17
1592 København V

Telefon
5170 7155

EAN nummer
5798009683052

www.kk.dk

7. Såfremt der findes en vejledning eller et cirkulære i kommunen vedrørende aktivlovens § 81, bedes dette sendes til Socialudvalget.
8. Forvaltningen bedes redegøre for årsagen til, at man i sin tid strammede op på kravene vedrørende § 81. Har Deloitte konkret rejst kritik i forbindelse med kommunens tidligere fortolkning af muligheden for at give hjælp til husleje efter § 81.

Introduktion

I dette notat gennemgås først forvaltningens fokusområder i forhold til forebyggelse af udsættelser og kvalitet i sagsbehandlingen

Herefter følger en beskrivelse af, hvordan praksis dannes i de klageinstanser der er til de relevante bestemmelser, og en beskrivelse af betingelserne for kommuners handlemuligheder generelt. Endelig følger en beskrivelse af betingelserne for ydelser efter aktivlovens § 81, hvordan ansøgninger behandles, og de særlige elementer, som er fremhævet i medlemsforslaget kommenteres.

Notatet tager desuden stilling til de spørgsmål, som blev stillet til forvaltningen på Socialudvalgets møde den 30. maj 2012. Det er angivet i overskriften til det enkelte afsnit, hvor spørgsmålene kan ses besvaret.

Dog er Socialudvalgets spørgsmål 7 besvaret ved at forvaltningen har vedlagt vejledning til aktivlovens § 81 fra Schulz' lovinformationssystem, som benyttes af alle kommunens sagsbehandlere (bilag 5a-g til denne indstilling). Endvidere vedlægges forvaltningens standardjournalark og procesbeskrivelser, som benyttes ved gennemgang af sager vedrørende ansøgninger efter aktivlovens § 81 (bilag 4 til denne indstilling).

Generelt fokus på forebyggelse af udsættelser (besvarelse af Socialudvalgets spørgsmål nr. 3)

Socialforvaltningen har generelt stor fokus på forebyggelse af udsættelser. I løbet af 2011 blev der gjort et stort arbejde for at udrede årsager til udsættelse og muligheder for forebyggelse. En række af disse forslag er under implementering, mens forslag, som kræver tilførsel af midler, er en del af budgetforslagene for 2013. Ønsket om at forebygge udsættelser har betydet, at forvaltningen nu i flere omgange har henvendt sig til Social- og Integrationsministeriet, som er ressortministerium i forhold til aktivlovens § 81, med henblik på at få afklaret, om kommunen har mulighed for at anlægge en løsere tolkning af bestemmelsen. Øget mulighed for forebyggelse af udsættelser vil have stor betydning for de borgere, som udsættes eller varsles udsat. Herudover fører det store antal udsættelser til store økonomiske udgifter for såvel kommunen som for de almene

boligorganisationer. Alle involverede parter har derfor en væsentlig interesse at forebygge udsættelser.

På baggrund af Socialudvalgets vedtagelse og spørgsmål har Socialforvaltningen på ny rettet henvendelse til Social- og Integrationsministeriet med uddybendes spørgsmål.

Såvel den oprindelige henvendelse og svar fra ministeriet, som de to nye henvendelser fra Socialforvaltningen vedlægges som bilag 2a, 2b, 2c og 2d til denne indstilling.

Generelt fokus på kvalitet i sagsbehandlingen (*besvarelse af Socialudvalgets spørgsmål 6*)

Socialforvaltningen har generelt stort fokus på kvalitet i sagsbehandlingen. Med kvalitet i sagsbehandlingen menes ikke kun, at der bevilges ydelser efter rette bestemmelse, men også at der altid indhentes de nødvendige oplysninger og dokumentation, og at det dokumenteres, at der sker vurdering af de enkelte betingelser i bestemmelsen. Som led i dette arbejde er der kommet endnu større fokus på at følge gældende praksis fra vores ankeinstanser, og ikke mindst eventuelle ændringer i praksis. Arbejdet koordineres på tværs af myndighedscentre og centralforvaltningen i et fagligt forum.

I forbindelse med ansøgninger om bevilling af enkeltydelse efter aktivlovens § 81 benytter sagsbehandlerne udarbejdede standardjournalark og procesbeskrivelser, som sikrer, at sagsbehandlerne oplyser alle relevante forhold i forbindelse med oplysning og vurdering af sagen. Notatarkene og procesbeskrivelserne indeholder guide gennem sagsåbning, sagsoplysning, sagsvurdering, sagsafgørelse og sagsopfølgning, og understøtter, at der kommer ensartet kvalitet i sagsbehandlingen. Procesbeskrivelserne indeholder desuden link til andre relevante lovbestemmelser og lovguides i Schulz' lovinformationssystem. I sommeren 2011 blev disse fælles standarder udearbejdet af en arbejdsgruppe bestående af bl.a. repræsentanter for sagsbehandlere fra de fire myndighedscentre og centralforvaltningen. Såvel standardnotatark som procesbeskrivelser er vedhæftet denne indstilling som bilag 4a og 4b.

Forvaltningen har på den baggrund opfattelsen af, at de lokale sagsbehandlere anlægger en ensartet og korrekt vurdering i forhold til § 81.

Praksis efter aktivlovens bestemmelser (*Besvarelse af Socialudvalgets spørgsmål 2*)

Forvaltningen har ikke mulighed for at fremsætte forslag til praksisændringer efter aktivlovens § 81. Den praksis, som

forvaltningen følger, overholder lovgivningen og følger gældende praksis fra Ankestyrelsen.

Praksis efter aktivlovens bestemmelser fastlægges endeligt i Ankestyrelsen, som er 2. klageinstans for borgerne. Når en borger er utilfreds med en kommunal afgørelse under aktivloven, kan afgørelsen påklages til Det Sociale Nævn eller til Beskæftigelsesankenævnet. Ankenævnenes afgørelser kan påklages til Ankestyrelsen. Ankestyrelsen har dog mulighed for at afvise sager, som styrelsen ikke finder, har generel eller principiel interesse.

Klagesystemet betyder, at afgørelser på tværs af kommunegrænser bør have samme kvalitet og indhold, da alle kommuner er forpligtede til at følge praksis i klageinstanserne. Det betyder endvidere, at en kommune ikke ensidigt kan ændre praksis i forhold til fortolkningen af en bestemt bestemmelse i lovgivningen, når der er truffet afgørelser på området i enten ankenævn eller Ankestyrelsen.

Det kan ikke udelukkes, at en kommune giver sine borgere større fordele end lovgivning og praksis tilsiger. Sådanne fordelagtige afgørelser vil naturligvis ikke blive påklaget til Det Sociale Nævn/Beskæftigelsesankenævnet eller Ankestyrelsen. Imidlertid er kommunerne også underkastet revision, da der i forhold til mange ydelser gives hel eller delvis statslig refusion. I det omfang revisionen opdager sagsbehandlingsfejl, vil der være mulighed for at staten vælger at tilbageholde refusion, og kommunen vil blive bedt om at tilrette sin administration af bestemmelsen.

For så vidt angår kommuner i Region Hovedstaden er de alle dækket af Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen København, som samtidig har ansvaret for at sikre ensartet praksis i regionen. Herudover har Ankestyrelsen ansvaret for at sikre ensartet praksis på landsplan.

På baggrund af udvalgets spørgsmål i forhold til praksis i konkrete kommuner, har forvaltningen rettet henvendelse til følgende kommuner og søgt oplysning om deres praksis i forhold aktivlovens § 81: Aarhus, Aalborg, Odense, Frederiksberg, Tårnby og Høje Taastrup (bilag 3a til denne indstilling). Forvaltningen forventer, at kunne forelægge resultatet af denne rundspørge for udvalget på mødet den 15. august 2012. Herudover har forvaltningen sendt en tilsvarende henvendelse til Kommunernes Landsforening (bilag 3b til denne indstilling).

Henvendelsen til disse kommuner er vedlagt denne indstilling som bilag 3.

Revisionen i Københavns Kommune har desuden gentagne gange påtalt, at administrationen af aktivlovens § 81 har været for lempelig, og at kommunen f.eks. ikke har haft tilstrækkelig fokus på, at

bestemmelsen ikke giver mulighed for udbetaling af en løbende ydelse.

Revisionen har ikke direkte udtalt sig om en tolkning af aktivlovens § 81, og det vurderes ikke som muligt at få udleveret fortolkningsbidrag herfra.

Af kommentarer fra revisionens tidligere udtalelser kan fremhæves:

Fra Sagsmemo vedr. revision 2011:

”Analyse af udgifter vedr. § 81 – forholdet vurderes, at kunne have refusionsmæssige konsekvenser

Vi har foretaget en analyse af udgifter pr. 31. juli 2011, analysen viser, at i 192 sager var der mellem 5 og 15 udbetalinger af enkelttydelser i de første 7 måneder af 2011. Det er på baggrund heraf vores opfattelse, at udbetalinger i dette omfang kan tyde på, at der er tale om løbende supplement til ansøgerens øvrige indtægter. Forvaltningens holdning hertil udbedes.”

Fra sagsmemo om revision af personsager 2010

”I flere sager er det konstateret, at der løbende udbetales § 81 hjælp til huslejerestance, tøj, overlevelshjælp m.m., hvilket ikke er i overensstemmelse med gældende lovgivning. Det er vores opfattelse, at denne praksis bør ændres og at der bør være fokus herpå i forbindelse med forvaltningens ledelsestilsyn.”

Mulighed for udbetaling af ydelser i øvrigt

Udgangspunktet er, at en kommune udfører opgaver, der er bestemt ved lov. Når der ikke på forhånd eksisterer en lovbestemmelse, som giver mulighed for en ydelse, kan en kommune dog fortsat efter visse betingelser vælge at bevilge ydelsen. Vurderingen om der kan gives en bestemt ydelse sker på grundlag af de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Kommunalfuldmagten giver kommunerne en vis frihed i anvendelsen af de økonomiske ressourcer. Denne frihed er dog ikke ubegrænset, men undergivet nogle krav og begrænsninger.

Der er tre kriterier for, at en aktivitet eller støtte er lovlig i henhold til kommunalfuldmagten:

1. Almennyttetekriteriet,
 - Der skal være en kommunal interesse
 - Der er forbud mod støtte til enkeltpersoner

2. Lokalitetsprincippet

- Støtten skal i det væsentlige komme kommunens borgere til gode

3. Opgavefordelingsprincippet

- Opgaven må ikke ved lov være tillagt stat eller region

Almennyttekriteriet indebærer, at en kommune som udgangspunkt kun kan gennemføre foranstaltninger, som har sammenhæng med det kommunale fællesskabs behov, og som kommer alle kommunens borgere eller en sagligt afgrænset kreds af kommunens borgere, f.eks. unge eller ældre, til gode.

Derfor kan en kommune normalt ikke gennemføre foranstaltninger, der i det væsentlige er begrundet i varetagelse af individuelle interesser hos enkeltpersoner eller enkelte virksomheder. Kommunen kan heller ikke uden lovhjemmel tildele ydelser til en kreds af enkeltpersoner, der er afgrænset efter økonomiske eller andre sociale kriterier.

Der skal som udgangspunkt være fri og lige adgang for kommunens borgere til at modtage kommunens ydelser. Hvis ydelsen ikke stilles til rådighed for alle kommunens borgere, skal udvælgelsen af hvem der får del deri være sagligt begrundet, ligesom alle, som opfylder de saglige kriterier, skal have adgang til ydelsen. Herudover kan en kommune kun varetage opgaver eller støtte udførelse af opgaver, som interessemæssigt er knyttet til kommunen.

Konkret fortolkning af den enkelte lov (herunder serviceloven og aktivloven) og forarbejderne til loven kan dog føre til, at det må sluttes ud fra lovgivningen, at kommunen ikke kan yde ekstra støtte.

Dette kan være tilfældet i relation til den konkrete problemstilling, fordi der fra statslig side er fastlagt et niveau for, hvem der kan tildeles enkeltydelser og et niveau for hvilke former for forsørgelse, en kommune kan bevilge i form af satser for f.eks. kontanthjælp og førtidspensioner.

Under alle omstændigheder vil der ikke være statslig refusion for så vidt angår bevilling af ydelser uden hjemmel i lovgivningen, hvorfor midler til en sådan indsats til forebyggelse af udsættelser vil skulle findes i det kommunale budget.

Forvaltningen vil foreslå, at spørgsmålet om hvorvidt det vil være muligt at indføre en sådan ydelse i Københavns Kommune sendes til afklaring i Økonomi- og Indenrigsministeriet som bl.a. har ansvaret for tolkningen af reglerne om kommunalfuldmagten. Såfremt ministeriet anerkender, at kommunen har denne mulighed, vil

gennemførelse af forslaget forudsætte, at der afsættes midler til opgaven.

Grundlæggende vedrørende Aktivlovens § 81

Speciallovgivning

Indledningsvis skal det påpeges, at aktivlovens § 81 er en generel bestemmelse. Det er et fastlagt juridisk princip, at sager altid skal vurderes ud fra evt. speciallovgivning, før de vurderes efter generelle bestemmelser. Det betyder, at såfremt der kan gives støtte efter en ”specialiseret” bestemmelse, skal dette gå forud for en vurdering efter aktivlovens § 81. Det gælder f.eks. servicelovens § 52a, hvorefter der i særlige tilfælde kan ydes støtte til børnefamilier, som varsles udsat.

Socialforvaltningen har retningslinjer, som sikrer, at der i alle tilfælde af varsling om udsættelse af familier med hjemmeboende mindreårige børn tages stilling til, om der kan bevilges økonomiske ydelser efter såvel servicelovens § 52a, som aktivlovens § 81. Enlige eller familier uden hjemmeboende børn som varsles udsat, modtager også alle en afgørelse om, hvorvidt de kan modtage en ydelse efter § 81.

Betingelserne for at bevilge en ydelse efter aktivlovens § 81

Aktivlovens § 81 er citeret i medlemsforslaget. Som det fremgår af bestemmelsen kan kommunen efter en konkret og individuel vurdering undtagelsesvis yde hjælp, hvis afholdelsen af udgiften er af helt afgørende betydning for den pågældendes eller familiens livsførelse.

I den generelle vejledning til aktivloven (vejledning nr. 39 af 5. marts 1998 punkt 404) så vel som i vejledning om kommunernes handlepligt og handlemuligheder i forhold til udsættelsestruede eller udsatte lejere (vejledning nr. 72 af 10. august 2010 punkt 28) står der om undtagelsesbestemmelsen at

”Det kan fx være hjælp til betaling af huslejerestance, hvis en familie med børn ellers vil blive sat ud af deres lejlighed på grund af restancen.”

Imidlertid fremgår det af undtagelsesbestemmelsen,

- 1) at ydelsen kun kan bevilges helt undtagelsesvis
- 2) at det skal ske efter en konkret vurdering
- 3) at ydelsen skal have helt afgørende betydning for livsførelsen

Grundlæggende kan kommunen dog ikke overordnet vurdere, at der altid skal udbetales en ydelse til personer, som står overfor en udsættelse, da kommunen dermed tilsidesætter dette skøn (kravet om konkret og individuel vurdering). Vejledning i forhold til hvad der kan indgå i afvejningen af om en borger kan bevilges en ydelse fastlægges af Ankestyrelsen.

Det er kun betingelsen om forudsigelighed, der fraviges ved undtagelsesbestemmelsen.

De øvrige betingelser i grundbestemmelsen gælder forsat. Der skal således være tale om

- 1) en enkeltudgift;
- 2) udgiften skal være rimeligt begrundet;
- 3) borgeren skal have haft ændringer i sine forhold (social begivenhed); og
- 4) egen afholdelse vil vanskeliggøre familiens forhold

Også afvejningen af hvilke forhold der skal være til stede for at kommunen kan vurdere, at en borger opfylder disse krav fastlægges af Ankestyrelsen.

Tilbagebetaling af ydelser

Der har været offentlig debat om, hvorvidt der kan udbetales en ydelse, hvis blot den ydes som et lån.

I forvejen er der mulighed for at pålægge en ydelse efter aktivlovens § 81 med tilbagebetalingspligt, jf. aktivlovens kap 12. Den væsentligste bestemmelse i denne sammenhæng er aktivlovens § 93, stk. 1, hvorefter kommunen eksempelvis kan bestemme, at hjælpen skal tilbagebetales, når forhold på ansøgningstidspunktet viser, at den pågældende i løbet af kortere tid vil være i stand til at tilbagebetale hjælpen eller når pågældende har udvist uforsvarlig økonomi.

Beslutning om tilbagebetaling betyder derfor ikke i sig selv, at en ydelse kan udbetales efter § 81 i videre omfang end lovgivningen tilsiger. Ankestyrelsen har i principafgørelse A-30-03 fastslået, at der ikke kan kræves tilbagebetaling af en ydelse, når der ikke er juridisk grundlag for at bevilge ydelsen. Den pågældende kommunes bevilling af hjælp efter aktivlovens § 81 til bl.a. husleje for undgå udsættelse blev i øvrigt underkendt i den pågældende afgørelse.

Muligheden for at give hjælp i forbindelse med flytning til billigere bolig (besvarelse af Socialudvalget spørgsmål 5)

Kommunen kan give økonomisk hjælp til flytteudgifter efter aktivlovens § 85, stk. 1, hvis flytningen enten forbedrer borgerens boligmæssige forhold eller borgerens erhvervsforhold. Dette kan også være situationer, hvor der flyttes fra en bolig med en boligudgift, som ikke svarer til ansøgerens eller familiens økonomiske formåen til en billigere bolig, som bedre svarer til ansøgerens eller familiens økonomiske formåen. Det er således tilstrækkeligt, at én af disse betingelser om forbedringer er opfyldt.

Derudover er det dog altid en betingelse for hjælpen, at hverken borgeren eller ægtefællen har økonomisk mulighed for at betale flytteudgifterne.

Det er tillige en grundbetingelse, at der ud over forbedringen er tale om en rimelig disposition set i forhold til borgerens samlede situation, således at borgeren på baggrund af sine indtjeningsforhold har økonomisk mulighed for selv at afholde de fremtidige udgifter til husleje og øvrige faste leveomkostninger.

En boligmæssig forbedring forudsætter ikke alene, at der sker en sammenligning mellem den hidtidige og den fremtidige bolig, da der også kan foreligge tilfælde, hvor personer, der er uden fast bolig, får en bolig.

Vurderingen af hjælp efter aktivlovens § 85 er altid en konkret og individ vurdering, og der kan derfor ikke arbejdes med fuldstændig faste regler for, hvornår en borger er berettiget til denne hjælp.

Der kan dog ikke ydes hjælp til flytning til en bolig, som er ulovlig efter anden lovgivning, da det ikke kan betegnes som en boligmæssig forbedring.

Imidlertid betyder det væsentlige pres på boligmarkedet i Københavns Kommune, at det ofte vil være vanskeligt at finde en billigere bolig indenfor kommunes grænser. Det gælder for såvel borgere, som opfylder kommunens kriterier for boligsocial anvisning, som borgere, der ikke opfylder disse kriterier, og derfor selv må søge anden bolig. Billige boliger, som borgere på overførselsindkomst kan betale, bliver færre, fordi der sker nødvendige renoveringer, hvilket afspejler sig i boligernes husleje. Dermed har kommunen fået en særlig udfordring i forhold til at skaffe boliger, som ansøgerne i den boligsociale anvisning kan betale. Det ses blandt andet i de stigende ventetider til boligsocial anvisning. Dette problem har de øvrige boligsøgende med lav indkomst, som ikke opfylder de boligsociale anvisningskriterier naturligvis også. Dermed vil det ofte ikke være muligt indenfor kortere tid at finde en billigere bolig til en borger, som trues af udsættelse på grund af for høj husleje.

Det vurderes ikke, at økonomisk hjælp efter aktivlovens § 85 er begrænset til alene at omfatte flytninger indenfor kommunegrænsen. Kommunen har dog ikke mulighed for selv at anvise borgere til en billigere bolig i andre kommuner.

Generelt om sagsoplysningen i forbindelse med udsættelsessager

Forvaltningens vejledninger om udsættelse betyder, at alle sager med varsel om udsættelse modtages i Socialcenter Københavns Modtageenhed. I det omfang, der er tale om en familie med hjemmeboende mindreårige børn, sendes sagen til Børnefamiliecenter København, som skal vurdere, om der er grundlag for en ydelse efter Servicelovens § 52a, forud for Socialcenterets stillingtagen til ydelser efter aktivlovens § 81. I det omfang, der i øvrigt er tale om en såkaldt "kendt" borger (en borger med en aktiv sag i forvaltningen) sendes

varslet om udsættelse til den relevante enhed, som vurderer, hvilken støtte, der kan gives i den konkrete sag. Disse enheder sikrer, at restancesagerne bliver gjort til genstand for sagsoplysning og helhedsvurdering i den enhed, som kender borgeren, hvilket sikrer, at alle relevante hensyn inddrages i afgørelsen. Sager om kendte borgere sendes desuden til Socialforvaltningens korps af boligrådgivere, som står for den opsøgende indsats i forhold til udsættelser.

Når borgeren modtager kontanthjælp, vil det altid blive vurderet, at borgeren har været ude for ændringer i sine forhold (en social begivenhed). Årsagen hertil er, at betingelsen om den sociale begivenhed tillige kræves for at en borger kan få kontanthjælp. Kravet om den sociale begivenhed i aktivlovens § 81 er med andre ord altid opfyldt, hvis det er opfyldt efter aktivlovens § 11 om kontanthjælp. Konsekvensen af dette er, at der ikke i disse sager gives afslag med den begrundelse, at der ikke er sket en social begivenhed. Derudover betragtes husleje altid som en rimelig begrundet enkeltudgift.

Imidlertid har Ankestyrelsen fastslået, at tilkendelsen af førtidspension ikke betragtes som social begivenhed, hvorfor førtidspensionister ikke tilsvarende i sig selv kan opfylde betingelsen om social begivenhed (73-12).

Særlige elementer, som skulle undersøges i henhold til medlemsforslaget

Udbetaling af en enkeltydelse til husleje (Besvarelse af Socialudvalgets spørgsmål nr. 1)

Som ovenfor beskrevet kan en enkeltydelse udbetales til en borger, som risikerer udsættelse på grund af huslejerestance. Som beskrevet skal der dog også være tale om et helt ekstraordinært tilfælde, som har helt afgørende betydning, og der skal være tale om en konkret vurdering i hver enkelt sag. Betingelserne betyder, at det ikke overordnet kan besluttes, at der udbetales en ydelse i alle sager om udsættelse af bolig.

Når de samlede betingelser for bestemmelsen tages i betragtning, kan forvaltningen fremhæve den problematik, at der ikke kan udbetales en ydelse, når der er tale om varig dårlig økonomi, eller økonomi som ikke svarer til udgiften i den pågældende bolig, fordi der alene udbetales en enkeltstående ydelse efter aktivlovens § 81. Der må derfor ikke udbetales en ydelse til en borger, som måned efter måned søger en enkeltydelse til dækning af husleje.

Forvaltningen henviser herunder til Ankestyrelsens principmeddelelse A-5-03. I den konkrete sag, havde en kvinde gennem længere tid vist en fuldstændig mangel på evne til at administrere sin økonomi. Hun modtog gentagne gange hjælp til betaling af bl.a. husleje, fordi hun brugte sine penge til andre ting. Kommunen var berettiget til at standse for yderligere hjælp til f.eks. huslejerestancer, selv om hun

havde et hjemmeboende mindreårigt barn. Ankestyrelsen lagde vægt på, at udgifterne var forudsigelige, og at der efter loven kun undtagelsesvist kan ydelse hjælp hertil.

I Københavns Kommune kan der være en særlig problemstilling. Boliger i Københavns Kommune har generelt et højt prisniveau i forhold til mange andre kommuner. Det betyder, at det kan være vanskeligt for lavindkomstfamilier dels at finde, dels at fastholde en bolig i et prisniveau, som de kan betale. Imidlertid kan der ikke med henvisning til prisniveau i kommunen gives en løbende ydelse efter § 81, som understøtter, at en lavindkomstfamilie fastholder en bolig, jf. endvidere afsnittet ovenfor vedrørende muligheden for at hjælpe en borger med flytning til en billigere bolig.

Administration af husleje forinden udbetaling af anden hjælp

Kommunen har alene mulighed for at administrere betalingen af husleje i forhold til kontanthjælpsmodtagere (Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen) og førtidspensionister (Socialforvaltningen). Bestemmelserne om administration af huslejebetaling findes i hhv. lov om aktiv socialpolitik § 90 (kontanthjælpsmodtagere), lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension § 35 (førtidspensionister efter gamle regler før 1. januar 2003), og lov om social pension § 36 (førtidspensionister efter nye regler efter 1. januar 2003).

Efter reglerne har en borger mulighed for at indgå aftale om, at kommunen administrerer betalingen af husleje, hvis borgeren modtager kontanthjælp eller førtidspension.

Kommunen bør overveje tvangsmæssig administration af husleje, hvis en borger gentagne gange har misligholdt huslejebetalingen eller hvis udlejer har indgivet anmodning til fogedretten om udsættelse på grund af manglende huslejebetaling.

Kommunen har dermed ikke mulighed for systematisk at sætte borgere, som søger en enkeltydelse under administration. Kommunen har mulighed for at tilbyde borgere, som søger enkeltydelse at indgå aftale om administration, hvis de modtager kontanthjælp eller førtidspension, hvilket i øvrigt også sker i dag.

I forhold til tvangsmæssig administration af huslejebetaling vil det ikke være muligt at sætte borgeren under administration første gang, der ansøges om en ydelse til huslejerestance, fordi lovgivningen kræver gentagne misligholdelser.

Hjælp til husleje på trods af sanktionering og hjælp i en begrænset periode til kost og husleje

Ankestyrelsen har en fastlagt praksis i forhold til hvornår der kan bevilges en ydelse, når borgeren er underkastet sanktion efter beskæftigelsesreglerne.

Praksis er, at der som overvejende hovedregel ikke kan bevilges en ydelse til personer, som sanktioneres, fordi sanktionens virkning ville blive ophævet, hvis enkeltudgifter benyttes til at bevilge midler til dækning af den manglende indkomst.

Ankestyrelsen har i principmeddelelse A-19-02 udtalt, at en kontanthjælpsmodtager ikke havde ret til økonomisk hjælp til dækning af forsørgelsesbehov opstået som følge af fradrag i kontanthjælpen på grund af fravær uden rimelig grund fra aktivering. Begrundelsen var, at behovet for hjælp til forsørgelse ikke kunne anses for en rimeligt begrundet enkeltudgift, da behovet for hjælp var en konsekvens af ansøgerens fravær uden rimelig grund fra aktivering.

Ankestyrelsen har tillige i principmeddelelse A-9-02 udtalt, at et behov for hjælp til forsørgelse i nogle helligdage, der var opstået fordi ansøger ikke var mødt i et åbent aktiviteringstilbud kunne ikke dækkes efter aktivloven. Begrundelsen var, at der ikke var tale om en rimelig begrundet enkeltudgift, da behovet for hjælp var en konsekvens af hans manglende fremmøde og derfor ikke en uforudseelig udgift.

Forvaltningen henviser tillige til ovenstående principmeddelelse fra Ankestyrelsen A-5-03, hvor Ankestyrelsen udtalte, at kommunen var berettiget til at standse for yderligere hjælp til f.eks. huslejerestancer, selv om hun havde et hjemmeboende mindreårigt barn. Ankestyrelsen lagde vægt på, at udgifterne var forudsigelige, og at der efter loven kun undtagelsesvist kan ydelse hjælp hertil. (Der fremgår dog ikke oplysninger om, at årsagen til denne borgers økonomiske problemer skyldes sanktion i kontanthjælpen)

I en enkelt sag (13-09) har Ankestyrelsen på baggrund af de konkrete omstændigheder i sagen vurderet, at der undtagelsesvis kunne gives økonomisk hjælp til betaling af en huslejerestance, selvom behovet var opstået som følge af, at borgeren uden rimelig grund var udeblevet fra en jobsamtale, og derfor ikke fik udbetalt kontanthjælp i en periode. Ankestyrelsen har ved afgørelsen tages udgangspunkt i og lagt vægt på følgende forhold:

- at udgiften efter en konkret vurdering blev anset for at være af helt afgørende betydning for familiens særlige behov for stabilitet;
- at det var første gang, at borgeren var pålagt sanktion,
- at det var første gang, at borgeren søgte om hjælp til betaling af en huslejerestance;
- at borgeren var enlig forsørger til fire børn, hvoraf et barn var autist; og

- at hjælpen derfor blev givet for at sikre, at familien kunne blive i lejemålet.

Efter en konkret vurdering kan der derfor være helt ekstraordinære forhold, som betyder, at der kan udbetales en enkeltydelse, når en borger er underkastet sanktionering. Der skal dog indgå de elementer i vurderingen, som Ankestyrelsen har lagt vægt på i den konkrete sag, som fraviger hovedreglen, hvorfor det reelt er meget begrænset hvornår der kan bevilges en ydelse. Som ovenfor beskrevet er forvaltningen naturligvis meget opmærksom på, at der i sammenlignelige sager kan bevilges en ydelse.

I to yderligere konkrete sager har Ankestyrelsen åbnet for muligheden for – efter en konkret og individuel vurdering – at give mulighed for hjælp til kost og husleje i en kortere begrænset periode.

- En borger, der var uden forsørgelsesgrundlag på grund af separation, kunne få dækket nødvendige udgifter til mad og husleje, under behandling af separationssagen (principmeddelelse 250-09).
- En borger, som havde fået standset sin kontanthjælpsudbetaling kunne få hjælp til nødvendige udgifter, mens kommunen behandlede ansøgning om genoptagelse af kontanthjælpen (principmeddelelse 118-09).

Også i disse tilfælde er der tale om meget konkrete begrundelser, hvorfor det reelt er begrænset hvor ofte disse afgørelser kan benyttes som begrundelse for at udbetale en ydelse, hvor en borger eksempelvis sanktioneres.

Socialforvaltningen er imidlertid – om indledningsvis beskrevet – meget opmærksom på at udbrede disse afgørelser som en del af gældende praksis for forvaltningens behandling af ansøgninger efter aktivlovens § 81.

Oversigt over økonomiske konsekvenser af en ændret praksis for så vel kommunen, og konsekvenser for borgeren på kort og lang sigt (*besvarelse af Socialudvalgets spørgsmål 4*)

Som beskrevet i afsnittet om mulighed for udbetaling af ydelser i øvrigt ønsker forvaltningen at rette henvendelse til Økonomi- og Indenrigsministeriet og spørge om Københavns Kommune indenfor kommunalfuldmagten kan afsætte midler til udbetaling af ydelser til borgere med henblik på at forebygge at borgeren udsættes fra sin bolig på grund af huslejerestance.

En vurdering af de økonomiske konsekvenser af en ændret praksis er yderst kompliceret at foretage og kræver en indgående viden om de konkrete sager eller en viden om, hvad der som hovedregel er gældende i de enkelte sager. Det er viden om forhold som

forvaltningen ikke er i besiddelse i. Der kan imidlertid anlægges forskellige modeller for beregningen.

I Københavns Kommune var der i 2010 i alt knap 800 udsættelser. Ca. 2000 husstande blev varslet udsat i 2010.

Den tværfaglige arbejdsgruppe, bestående af fagpersoner fra Socialforvaltning, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og boligorganisationer, som har gennemgået udsættelser i 2010, har konstateret, at kommunens udgifter i forbindelse med effektuerede udsættelser i værste fald kan løbe op i 200.000 kr. i de enkelte sager. Dette dækker over udgifter til f.eks. istandsættelse ved fraflytning af boligsocialt anviste, indkvartering på krisecenter, herberg eller i nødbolig og sagsbehandling i forbindelse med udsættelserne. Imidlertid er det ikke alle borgere, som indkvarteres midlertidigt af kommunen i forbindelse med en udsættelse. Mange borgere søger i stedet midlertidig husly hos familie og venner, mens andre ifølge arbejdsgruppens undersøgelse umiddelbart finder anden selvstændig bolig, enten i Københavns Kommune eller i andre kommuner.

Borgeren forlader ofte en udsættelse med en større huslejerestance, fordi mange lejere undlader at betale husleje i hele perioden fra udsættelsen sættes i gang til den faktisk effektueres, hvilket på grund af sagsbehandlingstiden i fogedretten kan tage op mod ½ år. Desuden får borgeren en række nye udgifter til f.eks. istandsættelse af lejemålet, sagsomkostninger og udgifter til flytning og opbevaring af indbo, som betyder, at borgeren samlet set i værste fald forlader boligen med en gæld på over 100.000 kr. Såfremt den udsatte ikke har mulighed for at betale denne gæld til boligorganisationen, ender disse udgifter i vidt omfang som udgifter til den almene boligorganisation, og dermed som en ekstra udgift for de øvrige beboere i den afdeling, som lejeren udsættes fra.

Såfremt kommunen systematisk skal dække huslejerestancer for lejere, som trues af udsættelse, vil udgiften dog typisk være væsentlig mindre. Dels vil sagerne ikke rumme udgifter til istandsættelse, fordi der ikke sker fraflytning, til opmagasinering og sagsomkostninger. Dels vil udgiften til huslejerestance ofte være begrænset til ca. 2 måneder, idet hovedparten af boligorganisationerne varsler kommunen om udsættelse, når den pågældende lejer har en restance på knap 2 måneder. Ca. 2000 husstande i Københavns Kommune varsles årligt om udsættelse. Såfremt det forudsættes, at alle borgere, som varsles udsat, kan bevilges en ydelse, og at borgerne har en gennemsnitlig husleje på 6.000 kr. og en restance på 2 måneder, betyder det, at kommunen umiddelbart vil få en forventet udgift på 24 mio. kr.

Dette vurderes af forvaltningen at være et mindre beløb, end hvad kommunen i dag har af afledte udgifter i forbindelse med udsættelser.

Imidlertid kan der være en risiko for, at et antal borgere vil spekulere i ikke at betale deres husleje, hvis deres økonomi er under pres, og det bliver kendt at kommunen systematisk dækker udgifter til husleje for personer, som varsles udsat. Det er ikke muligt at lave et mere præcist skøn over, hvor mange dette i givet fald vil dreje sig om.

For den borger, som får en huslejerestance dækket, vil det være en væsentlig fordel. Borgeren får ikke afledte udgifter i form af sagsomkostninger, istandsættelse mv. Herudover er den kortsigtede konsekvens at borgeren bevarer sin bolig og dermed fortsat har stabile boligforhold, kontakt til netværk i lokalområdet, mv. En af de konsekvenser, der har vist sig at være af udsættelser, er at de udsatte borgere ser ud til at have ustabile boligforhold i længere perioder efter udsættelsen. En konsekvens af at bevare boligen, vil derfor være, at den konkrete borger undgår denne risiko for ustabile boligforhold. Herudover lettes presset på herbergs- og krisecenterområdet.

Initiativer fra regeringens side til forebyggelse af udsættelser

I forbindelse med den nyligt indgåede aftale om udligning er regeringen og Enhedslisten enige om, at antallet af tvangsudsættelser af lejere skal reduceres. Der er derfor fremsat lovforslag om afskaffelse af de såkaldte ”løbedage” i lejeloven. Såfremt forslaget vedtages betyder det, at huslejen vil forfalde samtidig med udbetalingen af overførselsindkomst og mindske risikoen for at indtægten er blevet benyttet til betaling af andre udgifter. Regeringen og Enhedslisten er desuden enige om at gennemføre lovændringer, der kan give kommunerne bedre muligheder for at sætte ind over for udsættelser af lejere i forlængelse af den SFI-undersøgelse af tvangsudsættelsernes baggrund og konsekvenser, der forventes i august 2012.

Dermed finder Socialforvaltningen, at det fra regeringens side er anerkendt, at der kan være behov for lovændringer, hvis kommunerne skal kunne forebygge udsættelser på en bedre måde.